Deutscher Bundestag **Drucksache 14/5936**

14. Wahlperiode 02. 05. 2001

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Norbert Blüm, Monika Brudlewsky, Ingrid Fischbach, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 14/5591 –

Kampf gegen Kinderarbeit und Kindersklaverei

Ausbeuterische Kinderarbeit ist eine der unerträglichsten sozialen Provokationen unserer Zeit.

Dies hat uns gerade erst das verheerende Explosionsunglück in China vor Augen geführt, bei dem 60 Kinder und Lehrer getötet worden waren. Nach Angaben von Eltern waren die Schüler gezwungen worden, in ihren Pausen illegal Feuerwerkskörper herzustellen.

Die Bundesregierung unterstützt bereits seit 1992 mit bis zu 10 Mio. DM jährlich das International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC – Internationales Programm für die Abschaffung von Kinderarbeit) der International Labour Organization (ILO – Internationale Arbeitsorganisation).

Nicht zuletzt der „Global March against Child Labour“ (Weltweiter Marsch gegen Kinderarbeit) durch über 100 Länder vor drei Jahren rief das Gewissen der Welt wach:

Am 19. November 2000 trat das Übereinkommen 182 der Internationalen Arbeitskonferenz über schlimmste Formen von Kinderarbeit in Kraft.

Es bringt zum Ausdruck, dass die zivilisierte Welt nicht gewillt ist, länger zuzulassen, dass Kinder

- in die Prostitution getrieben,
- als Soldaten missbraucht,
- in Schuldknechtschaft versklavt und
- ihrer Gesundheit und Zukunft beraubt werden.

Bis zum Ende letzten Jahres hatten bereits 37 Staaten das Übereinkommen zum Kampf gegen Kinderarbeit und -versklavung ratifiziert. Die Deutsche Bundesregierung und weitere Länder haben entsprechende Verfahren mittlerweile eingeleitet.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 27. April 2001 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Deutschland wird sich damit auch künftig im Rahmen einer internationalen Zusammenarbeit für die Abschaffung der schlimmsten Formen der Ausbeutung von Kindern einzusetzen haben.

Vorbemerkung

Die Bundesregierung teilt die in der Vorbemerkung zur Kleinen Anfrage ausgedrückte Auffassung, dass dem Kampf gegen ausbeuterische Kinderarbeit nach wie vor eine hohe Priorität zukommen muss.

1. Wann wird der von der Bundesregierung eingeleitete Ratifizierungsprozess des Übereinkommens 182 der Internationalen Arbeitskonferenz über schlimmste Formen von Kinderarbeit voraussichtlich abgeschlossen sein?

Die Bundesregierung hat dem Entwurf eines Vertragsgesetzes in der Kabinettsitzung am 21. Februar 2001 zugestimmt und das Vertragsgesetz den gesetzgebenden Körperschaften zugeleitet. Bei zügiger Behandlung in den parlamentarischen Gremien könnten die Ratifikationsurkunden noch in diesem Jahr beim Internationalen Arbeitsamt in Genf hinterlegt werden.

2. Welche diplomatischen Schritte unternimmt die Bundesregierung, damit möglichst schnell möglichst viele weitere Staaten das Übereinkommen ratifizieren?

Das Übereinkommen Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation ist gemessen an seiner Ratifikationsrate bislang das erfolgreichste IAO-Übereinkommen. Kein anderes Übereinkommen konnte in so kurzer Zeit seit seiner Annahme durch die Internationale Arbeitskonferenz eine so hohe Anzahl an Ratifikationen (Stand 23. April 2001: 72 Staaten) vorweisen.

Nach der Ratifikation durch Deutschland wird die Bundesregierung bei allen sich bietenden Anlässen die Länder, in denen ausbeuterische Formen von Kinderarbeit als Phänomen vorkommen, auf die Thematik ansprechen und in geeigneter Form für eine Ratifizierung des Übereinkommens werben.

Bereits heute fordert die Bundesregierung in multilateralen Foren bei sich bietenden Gelegenheiten die Ratifizierung und Implementierung des Übereinkommens durch alle Staaten. So hat sie zuletzt u. a. die Aufnahme der entsprechenden Forderung in den Entwurf des Abschlussdokuments der regionalen europäisch-zentralasiatischen Vorbereitungskonferenz zur VN-Sondergeneralversammlung Kinder (New York, 19. bis 21. September 2001) erwirkt, welche das Auswärtige Amt zusammen mit dem Außenministerium von Bosnien und Herzegowina vom 16. bis 18. Mai in Berlin ausrichtet.

3. In wie weit sind Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen vor Ort in den Kampf gegen Kinderarbeit einbezogen, wie es das Übereinkommen vorsieht?

In Deutschland werden Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen eng in den Kampf gegen Kinderarbeit einbezogen. Gesetzesänderungen werden mit den Sozialpartnern abgestimmt. An den Verhandlungen über das Übereinkommen Nr. 182 hat ein Vertreter des Deutschen Bündnisses für den Global March Against Child Labour als Mitglied der Regierungsdelegation in Genf teilgenommen. Das Bündnis wurde am Ratifikationsverfahren beteiligt.

Inwieweit diese Forderungen des Übereinkommens auch in anderen Ländern umgesetzt werden, lässt sich derzeit noch nicht beurteilen. Da das Übereinkommen gemäß seines Artikels 10 Abs. 2 erst am 19. November 2000 – ein Jahr nach der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden eines zweiten Staates (Malawi, 19. November 1999) – in Kraft getreten ist und erst ein Jahr danach die Erstberichte vorgelegt werden müssen, liegen diesbezügliche Informationen gegenwärtig noch nicht vor.

4. Welche Instrumentarien könnte sich die Bundesregierung vorstellen, um die Bereitschaft und Möglichkeiten anderer Länder zu steigern, dort lebenden und arbeitenden Kindern dauerhaft zur Wahrung und Wahrnehmung ihrer Rechte am Arbeitsplatz zu verhelfen, besonders in Ländern, in denen bislang keinerlei Interessenvertretungen und Beschwerdemöglichkeiten bspw. im Rahmen gewerkschaftlicher Selbstorganisation auch für die Kinder existieren?

Geeignete Maßnahmen zur langfristigen Abschaffung bzw. Eindämmung der Kinderarbeit zielen auf eine generelle Verbesserung der Lebensumstände der Betroffenen. Dieses wird nicht unbedingt dadurch erreicht, dass ihnen die Verdienstmöglichkeiten gänzlich genommen werden. Insofern ist in einem ersten Schritt der Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Kindern in bestimmten genau abzugrenzenden Fällen der Vorzug gegenüber einem grundsätzlichen Verbot der Kinderarbeit zu geben.

Trotzdem: In vielen Staaten hat sich inzwischen die Einsicht durchgesetzt, dass Kinderarbeit den längerfristigen Entwicklungsperspektiven eines Landes abträglich ist, und es werden vielfach ernst zu nehmende Anstrengungen unternommen, gegen Kinderarbeit vorzugehen. Die wirksame Bekämpfung des Phänomens erfordert einen umfassenden Ansatz, isolierte Einzelmaßnahmen bewirken wenig. Elemente eines solchen umfassenden Ansatzes sind u.a. die vordringliche Bekämpfung gefährlicher und ausbeuterischer Kinderarbeit, Gewährleistung bzw. Einführung kostenlosen Schulbesuchs und der Schulpflicht, verbesserte gesetzliche Rahmenbedingungen, Geburtenregistrierung, Erziehungsprogramme und einkommensschaffende Programme für Eltern.

Insbesondere die folgenden Instrumentarien kommen nach Auffassung der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und zur Wahrung ihrer Rechte in Frage:

– Netzwerkbildung zwischen Staat, NRO's und Privatwirtschaft. Die Zusammenarbeit, insbesondere mit der Privatwirtschaft und den Eigentümern von Firmen, in denen Kinder beschäftigt sind, hat sich als unverzichtbares Instrument zur Verbesserung der Situation von Kindern erwiesen. „Runde Tische" tragen zur Herstellung von Vertrauen zwischen den verschiedenen Gruppierungen der Beteiligten bei.

– Politikdialog: Ein wesentliches Element der Stärkung der Verankerung von Kinderrechten und Mechanismen zur Bekämpfung von Kinderarbeit ist der Politikdialog. Auf politischer Ebene wird von der Bundesregierung insbesondere die konsequente Umsetzung der Kinderrechtskonvention, für deren Ratifikation und Umsetzung die Bundesregierung in internationalen Gremien nachdrücklich eintritt, wie auch die Einhaltung des IAO-Übereinkommens Nr. 182 eingefordert. Weiterhin setzt sich die Bundesregierung auch auf UN-Ebene stark für die Förderung von Kinderrechten ein.

– Demokratisierung und Good Governance sind Schlüsselelemente zum Schutz von Kindern und zur Wahrung ihrer Rechte. Die Bundesregierung hat diese Themenbereiche als Schwerpunkte ihrer entwicklungspolitischen Zusammenarbeit definiert.

- Regierungsberatung bei der Formulierung bzw. dezentralen Umsetzung von Politiken für Kinder und Jugendliche. Dazu gehören die Beratung bei der Schaffung eines politischen und gesetzlichen Rahmens zum Schutz der Kinder vor Gewalt sowie die rechtliche Absicherung des Verbots von Kinderarbeit. Bewährt hat sich auch die Installierung eines unabhängigen Ombudsmanns.
- Zivilgesellschaftliches Engagement und Öffentlichkeitsarbeit. Wichtig ist die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Rechte der Kinder. Zielgruppen sind insbesondere Fabrikbesitzer, Eltern, Lehrer, Vertreter der Wirtschaft, von Kirchen und Gewerkschaften bzw. gewerkschaftsähnlichen Institutionen sowie nichtstaatlicher Organisationen.
- Empowerment von Kindern. Zum Schutz von Kindern und zur Wahrung ihrer Rechte am Arbeitsplatz sind ihre Stärkung und Partizipation sowie ihre Selbstorganisation unverzichtbar. Bewährt haben sich insbesondere Maßnahmen in der lebensweltnahen Umgebung von Kindern (Schule, Familie, Gemeinwesen, Freundschaftsgruppe). Auch die Ausbildung von Kindern und Jugendlichen zu Promotoren auf Stadtteilebene trägt zur Stärkung von Selbstbewusstsein und Selbstorganisation bei.

5. Welche Maßnahmen werden nach dem Wissen der Bundesregierung vor Ort getroffen, um den Schutz derjenigen sicherzustellen, die regelmäßig Verstöße gegen Bestimmungen des Übereinkommens aufdecken und öffentlich anprangern, und wie könnte nach Ansicht der Bundesregierung versucht werden, diesen Schutz, soweit überhaupt vorhanden, noch zu verbessern bzw. dort, wo er bislang gänzlich fehlt, zukünftig zu leisten?

Schutzmöglichkeiten bestehen vor allem in Staaten mit starken Zivilgesellschaften. Insofern liegt der Erfolg versprechende Weg in der Förderung der Zivilgesellschaften. Das Auswärtige Amt tut dies im Rahmen des Programms zur Demokratisierungshilfe und bei der Förderung von Menschenrechtsprojekten.

Die Bundesregierung und die Europäische Union setzen sich in bestimmten Fällen im Wege bilateraler oder gemeinsamer Demarchen für einzelne Personen bzw. Personengruppen ein, sofern es im Interesse der Betroffenen liegt.

6. Gab es in der jüngeren Vergangenheit bereits schwerwiegende Verstöße in einem Land, welches das Übereinkommen ratifiziert hat?

   Falls ja, wie wurde darauf seitens der Bundesregierung, durch die ILO oder andere reagiert?

Da aus den oben unter Frage 3 genannten Gründen noch keine Erstberichte der Staaten, die das Übereinkommen ratifiziert haben, vorliegen, gibt es derzeit noch keine Erkenntnisse über schwerwiegende Verstöße gegen das Übereinkommen.

7. Sind Gerichtsverfahren aus Ländern bekannt, in denen Verstöße gegen das Verbot von Kinderarbeit geahndet wurden?

Solche Gerichtsverfahren dürfte es geben, einzelne Fälle sind der Bundesregierung jedoch nicht bekannt.

8. Wie wird sich kurz- und mittelfristig die Unterstützung der Bundesregierung für das bei der ILO angesiedelte IPEC-Programm entwickeln, und wie begründet die Bundesregierung ihre diesbezüglichen Haushaltsplanungen?

Für das Programm zur Bekämpfung der Kinderarbeit IPEC (International Programme on the Elemination of Child Labour) hat die deutsche Seite bisher insgesamt 100 Mio. DM zur Verfügung gestellt. Hiervon sind für das Jahr 2001 7,5 Mio. DM und für das Jahr 2002 10,6 Mio. DM vorgesehen. Es wird ausdrücklich begrüßt, dass sich nun auch andere Geber umfangreich beteiligen (USA hat 1999 und 2000 jeweils 30 Mio. Dollar zugesagt) und somit das IPEC-Gesamtbudget für 2000/2001 rd. 54 Mio. US-Dollar beträgt.

Das BMZ wird das erfolgreiche Programm auch weiterhin mit Programmbeiträgen angemessen unterstützen. Die weitere Finanzausstattung des Projektes hängt jedoch von dessen Mittelabfluss und von den Haushaltsverhandlungen für das Jahr 2002 ab.

9. Welche aktuellen Projekte der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit zielen, dem Übereinkommen 182 der Internationalen Arbeitskonferenz über schlimmste Formen von Kinderarbeit gemäß, primär auf die Abschaffung extremster Formen der Kinderarbeit ab? Wie hoch sind die dabei bewilligten Geldmittel dimensioniert?

1. Das Projekt in Nepal „Programm zur Verbesserung der Situation arbeitender Kinder“ zielt primär auf die Abschaffung der extremen Form der Kinderarbeit ab. Zugleich werden – auf Basis der zu Frage 4 genannten Instrumente – Beiträge zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsperspektive von arbeitenden Mädchen und Jungen geleistet. Die Gesamtsumme des deutschen Beitrages beläuft sich auf 10 Mio. DM.
2. Das überregionale Pilotvorhaben „Förderung von Kindern und Jugendlichen als Zielgruppe in der Entwicklungszusammenarbeit“ zielt ebenfalls auf die Entwicklung und Umsetzung von Instrumenten und Förderansätzen im Bereich von Kinderarbeit ab. In diesem Zusammenhang werden 300 000 DM zur Durchsetzung von Pilotmaßnahmen in Indien, Philippinen etc. im Bereich von Child domestic work (Kinder als Hausangestellte – hier sind besonders Mädchen betroffen) eingesetzt.
3. Viele laufende bilaterale EZ-Projekte beschäftigen sich in Teilkomponenten mit Maßnahmen, die gezielt der Abschaffung extremer Formen der Kinderarbeit dienen. Zu diesen Vorhaben gehören Projekte in folgenden Ländern:
   a) Dominikanische Republik (bisherige Zusage: 3 Mio. DM)
   b) Guatemala (bisherige Zusage: 5,5 Mio. DM)
   c) Nicaragua (bisherige Zusage: 5 Mio. DM)
   d) Kenia (bisherige Zusage: 3 Mio. DM)
   e) Uganda (bisherige Zusage: 5 Mio. DM).

Alle Projekte haben eine mehrjährige Laufzeit. Eine genaue Aufschlüsselung des finanziellen Anteils für Aktivitäten im Bereich Kinderarbeit kann leider nicht gegeben werden, da die einzelnen Projektkomponenten in einander übergreifen.

Des Weiteren gibt es noch eine Reihe von Eigenmaßnahmen der GTZ, die sich primär mit der Situation von arbeitenden Kindern beschäftigen, inkl. Öffentlichkeitsarbeit und Arbeiten mit NRO’s und Basisorganisationen. Die Eigenmaßnahmen haben normalerweise einen Umfang von 200 000 DM. Die

genauen Aktivitäten sind in der in der Anlage beigefügten Übersicht zu entnehmen.

10. Welche Instrumentarien könnte sich die Bundesregierung vorstellen, zukünftig vermehrt inländischen Unternehmen Hilfestellungen und Anreize bieten zu können, die Einhaltung von Mindestsozialstandards durch ihre Zulieferer und Produzenten vor Ort sicherzustellen?

a) Die Einflussnahme der Wirtschaft zur Einführung von Arbeitsnormen in Entwicklungsländern kommt eine hohe Bedeutung zu. Auf Initiative des BMZ wurde kürzlich der Runde Tisch ‚Verhaltenskodizes' gegründet. Er setzt sich aus je vier Vertreterinnen und Vertretern aus Unternehmen, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und der Regierung zusammen. Es ist das Ziel des Runden Tisches, „die Umsetzung von Arbeits- und Sozialstandards in Entwicklungsländern durch Verhaltenskodizes von Unternehmen (Codes of Conduct) zu verbessern. Dazu wollen die beteiligten Gruppen des Runden Tisches ein gemeinsames Verständnis entwickeln, wie freiwillige Verhaltenskodizes wirksam, transparent und partizipativ eingeführt und umgesetzt werden können.

b) Die Bundesregierung wird ein Programm zur Förderung sozialer und ökologischer Standards in Entwicklungsländern starten. Mit diesem Programm werden verschiedene Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich ökologischer Landbau, forstliche Zertifizierung und Fairen Handel gebündelt. Dadurch wird eine höhere Effektivität bei der Förderung sozialer und ökologischer Standards erreicht werden.

c) Es ist vorgesehen, das entwicklungspolitische Instrument der Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (PPP) zur Integration der Kernarbeitsnormen bei den Partnerunternehmen verstärkt zu nutzen. Dazu sollen die Durchführungsorganisationen die Partnerunternehmen ermutigt werden, dem von VN Generalsekretär Kofi Annan initiierten „Global Compact" beizutreten. Dieser enthält insgesamt neun Grundsätze zu den Bereichen Menschenrechte, Handel und Umwelt, wovon vier dieser Prinzipien explizit die Kernarbeitsnormen und somit auch die Kinderarbeit benennen. Die am Global Compact teilnehmenden Unternehmen verpflichten sich gegenüber den VN diese Grundsätze anzuerkennen und benennen aktive Schritte zu deren Umsetzung in ihrem eigenen Unternehmen.

d) Die neuen OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen beinhalten auch die so genannten Kernarbeitsnormen, zu denen auch die Bekämpfung der gröbsten Formen der Kinderarbeit gehört. Diese Leitsätze haben empfehlenden Charakter für die Unternehmen, doch die Regierungen sind aufgefordert, die Anwendung dieser Leitsätze zu fördern. Bei der Beantragung von Bürgschaften bzw. Garantien für deutsche Direktinvestitionen in Entwicklungs- und Transformationsländern werden die Antragsteller darauf hingewiesen, dass sie diese Leitsätze bei ihren Direktinvestitionen unter Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten des jeweiligen Gastlandes beachten sollen.

11. Welche Position bezieht die Bundesregierung gegenüber der Forderung, die Thematik der Mindestsozialstandards, insbesondere das Verbot der Kinderarbeit in die unter dem Dach der Welthandelsorganisation geführten Verhandlungen zur Aufstellung umfassender weltweiter Handelsregeln einzubeziehen?

Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass die Einhaltung von Kernarbeitsstandards – wozu auch das neue IAO-Übereinkommen Nr. 182 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit zählt – auch in derWTO Berücksichtigung findet.

Basis der deutschen Position sind die weiterhin geltenden EU-Rat-Schlussfolgerungen vom Oktober 1999 für eine neue WTO-Runde. Danach soll ein gemeinsames ständiges Arbeitsforum zwischen WTO und IAO zur Erörterung des Zusammenhangs zwischen handelspolitischen Maßnahmen, Handelsliberalisierung, Entwicklung und grundlegenden Arbeitnehmerrechten geschaffen werden. Im Sinne von Allianzenbildung und des Bemühens um vertrauensbildende Maßnahmen gegenüber den noch skeptischen Entwicklungsländern soll dieser Dialog auf eine breitere Basis gestellt werden. Neben IAO und WTO sollen auch andere internationale Organisationen wie UNCTAD, IWF und Weltbank an dem Dialog beteiligt werden.

Im Rahmen der kommenden WTO-Ministerkonferenz in Katar im November 2001, die eine neue Handelsrunde einleiten soll, soll über die Einrichtung eines ständigen Dialogforums zwischen WTO und der IAO unter Beteiligung von Weltbank, IWF und UNCTAD entschieden werden. Das Forum soll sich mit dem Zusammenhang zwischen Globalisierung und sozialer Entwicklung (einschl. der Einhaltung von Kernarbeitsnormen) beschäftigen. DerWTO soll in diesem Forum eine aktive und entscheidende Rolle zukommen. Die bei der IAO eingerichtete Arbeitsgruppe „Soziale Dimension der Globalisierung“ kann auch weiterhin wertvolle Vorarbeiten für ein solches „instrumentalisiertes Dialogforum“ leisten.

Dabei verfolgt die Bundesregierung ebenso wie die Europäische Union nach wie vor die Strategie, die Einhaltung von Kernarbeitsnormen durch positive Anreizmaßnahmen und vertrauensbildende Maßnahmen zu fördern. Dadurch könnte die nach wie vor bestehende Skepsis der Entwicklungsländer in allen internationalen Organisationen gegenüber dieser Thematik zerstreut werden.

So unterstützt die Bundesregierung die Entwicklungsländer z. B. beim Aufbau effizienter Handelskapazitäten und setzt sich für eine Verbesserung ihrer Handelschancen ein. Innerhalb der Europäischen Union tritt die Bundesregierung dafür ein, den Marktzugang der Entwicklungsländer durch Rückführung von Zöllen und Einfuhrquoten der Industrieländer weiter auszubauen, wobei insbesondere die Handelspräferenzen der Entwicklungsländer stabil und berechenbar gehalten werden sollen.

12. Welche Haltung nimmt die Bundesregierung gegenüber den wiederholten und durch zumeist westliche Spendengelder finanzierten Freikäufen von Kindersklaven im Süd-Sudan ein?

Die Bundesregierung spricht sich entschieden gegen die Praxis der Sklavenfreikäufe aus. Durch die für die Freikäufe angebotenen Summen wird ein zusätzlicher Markt erzeugt und die beteiligten Nomadenstämme noch eher zu weiteren und umfangreicheren Entführungsaktionen ermutigt. Diese Auffassung wird nach Kenntnis der Bundesregierung sogar von Vertretern der in erster Linie betroffenen Dinka und anderer Stämme geteilt.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333